

УДК 711.00

В.Н.БАБАЕВ, д-р гос. упр., Л.Н.ШУТЕНКО, д-р техн. наук,

В.Т.СЕМЕНОВ, профессор

*Харьковская национальная академия городского хозяйства*

## **РОЛЬ ГОРОДСКИХ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ МЕГАПОЛИСОВ**

Рассматриваются вопросы устойчивого развития больших городов Украины, методологические принципы управления местными программами и документами, способными обеспечить устойчивое развитие. Анализируются проблемы обеспечения надлежащих качеств жизни населения мегаполисов, согласно стандартов Комиссии ООН по устойчивому развитию, проводится терминологический анализ понятия «устойчивое развитие».

Мегаполисы являются своего рода каркасом, формирующим единую систему государственного и местного самоуправления. В условиях переходного социально-экономического периода им удалось не только не утратить, но даже усилить свое значение в системе распределения социально-экономической активности.

Мегаполисы представляют собой своеобразные центры, в которых государственная и местная власти соединены в единую систему на основе взаимодействия, сотрудничества и разделения собственных функций, а также совместного решения проблем *устойчивого развития* определенных городских образований.

Принципы устойчивого развития были приняты в качестве обязательных для всех стран-членов ООН на Всемирной конференции по развитию и окружающей среде, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В ходе Всемирного саммита по устойчивому развитию в 2002 г. в продолжение первой конференции было сформировано видение долгосрочного планетарно-цивилизационного развития [1].

Перевод термина "sustainable development", введенного в политический быт докладом комиссии Гру Харлем Брундтланд "Наше общее будущее" в 1987 г. на русский язык как «устойчивое развитие» скорее искажает, чем точно передает смысл этого понятия. Практически все русскоязычные документы трактуют его как «развитие с минимизацией ущерба для будущих поколений», в процессе работы обычно это разъяснение выпадает из внимания разработчиков [2]. В целом это объясняется тем, что за время длительной самоизоляции в советскую эпоху была сформирована по-своему систематизированная цепочка

понятий, не имеющих эквивалентов в языке глобальных отношений. Среди таких понятий: «народнохозяйственное планирование», «единая система расселения» и т.д. Сам термин «градостроительство» не является полновесным эквивалентом своих европейских собратьев: английского «urban/city - planning», французского «urbanisme» или же итальянского «urbanistica».

Понятийная путаница привела к тому, что между городом, являющимся прежде всего социальным организмом, и «урбанизированной территорией» был поставлен знак тождества.

В переходный период в постсоветских странах с городами происходит управленческая метаморфоза: определяемые ранее в первую очередь благодаря своему месту на оборонно-промышленной карте, они теперь являются адресами катастроф ЖКХ.

Для того чтобы города и, прежде всего мегаполисы по своему статусу, стали своеобразными точками роста, необходим коренной пересмотр подходов и принципов планирования, в частности рассмотрение ключевых вопросов:

- выявление точек роста;
- согласование национальных инструментов территориального планирования с европейскими;
- выбор мест управленческих центров (транспортная логистика, финансы);
- согласование политик в сфере образования, науки, производства и формирования рынков труда.

Рассмотрение приведенных выше вопросов лежит в плоскости стратегического планирования. Как писали Дж.Брайсон и Р.Эйнсвельер в книге «Стратегическое планирование» (Страсбург, 2002г.), «Планирование всегда было эволюционной областью деятельности. Подъем стратегического планирования попросту являет собой один из новейших вызовов, возникающих перед профессией. Стратегическое планирование являет собой упорядоченное усилие по принятию фундаментальных решений и действий, которые формируют и определяют – что данная организация, или иная крупная целостность, делает, и почему она это делает. Оно позволяет руководителям и лицам, принимающим решения, мыслить и действовать стратегически».

Опираясь на реально действующие рыночные механизмы, правительства европейских стран имели и имеют возможность почти полностью сосредоточить централизованное планирование на крупномасштабных инфраструктурных проектах. Во Франции, с ее традиционной унитарностью управления, планирование было сосредоточено в трех

автономных секторах деятельности. Создание скоростных линий железнодорожного сообщения (TGV), в несколько раз сокративших время пересечения страны из конца в конец, осуществлялось в кооперации государственного и частного капитала – с ведущей ролью первого. Более того, масштаб этих проектов может варьироваться в зависимости от объекта стратегического планирования: на уровне коммун и городских агломераций это так называемые «городские проекты», получившие распространение кроме Франции в Швейцарии, Италии и других центральноевропейских странах [3].

«Городские проекты» – это те кирпичики, из которых должно быть воздвигнуто здание градостроительного развития для решения комплексных проблем любого мегаполиса.

Коренными отличиями концепции «городского проекта» от государственных программ развития являются:

- обязательное наличие заказчика;
- смешанное финансирование с привлечением различных источников;
- наличие конкретной цели проекта;
- точное описание конечного результата для контроля над его выполнением;
- обязательное проведение конфликтологического обследования (опрос мнения местных жителей, формирование контура ситуации с учетом гуманитарных факторов).

«Городской проект» представляет собой не гипотетическую разработку, реализация которого может быть внедрена в украинскую практику не ранее, чем в необозримом будущем, а вполне реальную подпрограмму (составную часть) уже принятых и действующих программ социально-экономического развития города или области. В частности, «Программа развития и реформирования жилищно-коммунального хозяйства г.Харькова на 2003-2010 гг.» и «Программа развития и реформирования жилищно-коммунального хозяйства Харьковской области на 2003-2010 гг.» в разделах «Механизм реализации» предусматривают разработку локальных «городских проектов» для достижений конкретных целей.

Реализация подобных проектов и программ направлена на создание качественно новой системы управления, опирающейся на гибкие и динамичные модели административного менеджирования вместо традиционных для постсоветских стран командно-административных.

Примером внедрения новой методологии управления в практику

городского управления может служить осуществление программы непрерывной профессиональной подготовки работников исполнительных органов местного самоуправления и преподавательского состава Харьковской национальной академии городского хозяйства, реализованной мэрией г.Лилль и Национальным центром переподготовки государственных служащих Франции.

С использованием результатов этой программы в 2003 г. при поддержке исполкома Харьковского городского совета в Харьковской национальной академии городского хозяйства был создан научно-исследовательский и производственный «Центр Мегapolis», на базе которого впоследствии разрабатывались программы и проекты развития города:

- Программа развития и реформирования жилищно-коммунального хозяйства г.Харькова на 2003-2010 гг. (утвержденная решением XIV сессии Харьковского городского совета XXIV созыва от 24.06.03 г. №145/03);
- Программа развития и реформирования жилищно-коммунального хозяйства Харьковской области на 2003-2010 гг. (утвержденная решением XII сессии Харьковского областного совета XXIV созыва от 28.10.03 г.);
- Программа повышения эффективности местного самоуправления на основе интеллектуального потенциала г.Харькова (отмеченная премией Президента Украины);
- Концепция устойчивого развития г.Харькова до 2010 г.

Концепция устойчивого развития разрабатывалась с учетом всего предыдущего опыта, накопленного Украиной в сфере устойчивого развития. В частности, были учтены материалы Концепции устойчивого развития Украины, материалы Национальной комиссии устойчивого развития при Кабинете Министров Украины, отчета «Программы содействия устойчивому развитию в Украине» (подготовленного с помощью Американского агентства международного развития) [4, 5] и др.

Работа над созданием концепции была начата с формулирования основных приоритетов последующего развития города. Кроме формулировки самих приоритетов была поставлена задача определения очередности концентрации усилий городской власти по тем или другим направлениям, т.е. определение иерархии приоритетов. В экономике классическим путем решения этой задачи является установление причинно-следственных связей между приоритетами, мероприятиями и задачами со следующим сопоставлением результатов расчетов расхо-

дов на внедрение предложенных мероприятий с соответствующим ожидаемым эффектом.

Но для суперсложной системы, которой является город Харьков, в которой экономика является лишь одной из составляющих наряду с показателями муниципальной собственности, интеллектуальными ресурсами, уровнем транспарентности и демократизации и т.п., такой подход был бы слишком примитивным и субъективным, не говоря о непреодолимых трудностях математического описания функциональных связей. Из всего разнообразия методов определения иерархии приоритетов (метод Делфи, метод морфологического анализа, метод перекрестного анализа, Байеса и тому подобное) наиболее пригодным следует считать метод парных сравнений по калибровочной шкале Т.Саати [6], который с успехом применялся в разработке многих национальных, региональных и отраслевых программ США и стран ЕС.

Этот метод был также использован при разработке Концептуальных принципов стратегии развития Харьковского региона [7]. Метод парных сравнений (метод анализа иерархий) позволяет конструировать иерархическую модель приоритетов на основании собственного представления, опыта и осознания экспертами важности и взаимозависимости факторов внешней среды, влияния субъектов среды на развитие событий, а также мотивации их деятельности. Эти осознания и представления обычно не должны иметь субъективной расцветки, потому каждая экспертная оценка формулируется как обобщенный ответ на стандартизированную последовательность вопросов SWOT-анализа (Strengths - Weakness - Opportunities - Threats, т.е. Преимущества - Недостатки - Возможности - Вызовы и Угрозы). Прodelав соответствующие подсчеты, получим вектор преимуществ одних приоритетов над другими, определенная таким образом иерархия приоритетов складывается в таком порядке, начиная с наиболее весомого:

- повышение качества жизни населения города;
- повышение эффективности управления и развитие информационного обеспечения жизнедеятельности города;
- реализация инновационной политики в экономике города;
- развитие потенциальных возможностей города;
- развитие системы местного самоуправления.

После определения иерархии приоритетов была сформирована система критериев устойчивого развития. Базовый список индикаторов состоял из нескольких групп: социальные, экономические, экологические и организационные индексы. Внутри каждой группы показатели подразделяются на индикаторы, которые отображают текущее состоя-

ние той или другой стороны человеческой деятельности, индикаторы изменений, которые наблюдаются, и корректирующих действий. Модели этих индикаторных систем разработаны с учетом общеевропейских показателей постоянства и адаптированные в соответствии с пятью определенными приоритетами.

Таким образом, в связи с тем, что разработанные за последние годы в Харькове и области инновационные программы, требуют координации усилий по их реализации, а также, опираясь на европейский опыт в решении подобных вопросов, было бы целесообразно создать в системе местных государственных органов власти Агентство устойчивого развития для осуществления следующих задач:

- проведение государственной политики в области устойчивого развития;
- подготовка проектов нормативно-правовых актов для органов местного самоуправления и местных органов государственной власти;
- оказание поддержки органам власти в оценке ресурсов развития и разработке его проектных программ, подготовка аналитических материалов;
- оказание информационно-аналитических, проектных и оргпроектных услуг действующим и предполагаемым инвесторам;
- координация деятельности предприятий по объединению отраслевых геоинформационных систем в единый электронный атлас города и области с ежегодным обновлением;
- разработка среднесрочных прогнозов и вариативных сценариев развития;
- оказание консультационных услуг при реализации правил землепользования и застройки;
- осуществление экспертизы программ и проектов;
- разработка комплексных программ и проектов территориального развития по заказам органов власти разного уровня;
- обеспечение открытости органов власти для населения, путем предоставления ему информации о процессах преобразования.

Устойчивое развитие базируется на идее, что качество жизни людей и состояние общества находятся под воздействием совокупности экономических, социальных и экологических факторов [8]. Таким образом, разработка и принятие Программ устойчивого развития для городов Украины, а на общегосударственном уровне – Стратегии устойчивого развития Украины – сегодня является самым необходимым условием для полноправного вхождения Украины в Европейский союз, построения высокоэффективной экономической системы, стиму-

лирующей экологическое постоянство, научно-технический прогресс, а также имеющей социальную направленность.

1. Романович А.Л., Урсул А.Д. ВСУР в Йоханесбурге // Устойчивое развитие. Наука и практика. – 2003. – №1. – С.9-13.

2. Доклад Центра стратегических исследований России «Россия: принципы пространственного развития», Москва, 2004 // [http://www.glazychev.ru/projects/2004\\_ProstRazv/2004\\_DocladProstRazv.htm#1](http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm#1).

3. Семенов В.Т., Завальный А.В., Штомпель Н.Э. Методология разработки и реализации «Городского проекта» в региональных условиях // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.32. – К.: Техніка, 2001. – С.33-106.

4. Концепція сталого розвитку України / Авторський колектив під керівництвом Б.Є.Патона // <http://www.undpsust.kiev.ua>.

5. Оцінка діяльності «Програми сприяння сталому розвиткові в Україні» // <http://www.mmc.kiev.ua>.

6. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий: Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1993. – 320 с.

7. Концептуальні засади стратегії розвитку Харківського регіону / Бондаренко Л.М., Внукова Н.М. та ін. – Харків: ВАТ „Модель Всесвіту”, 2001. – 52 с.

8. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 рр.) Шляхи Європейської інтеграції / Авт.кол.: А.С.Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін.-т стратегічних досліджень. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

*Получено 22.02.2006*

УДК 332.14

М.М.СОКОЛОВ, канд. экон. наук, О.Ф.БЫСТРОВ, профессор  
*Московский строительный институт (Российская Федерация)*

### **«МЕЖДУНАРОДНАЯ АССАМБЛЕЯ СТОЛИЦ И КРУПНЫХ ГОРОДОВ» КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ**

Рассматриваются инновации как важнейший фактор устойчивого развития; разработанный по предложению городов проект МАГ «Городская экономика и инновации», который координирует и объединяет усилия администраций городов по обеспечению последовательного улучшения качества жизни горожан.

Опыт экономически развитых стран свидетельствует, что существенный прирост ВВП, жизненно необходимый для наших государств, возможен лишь на основе инновационного подхода. Как известно, инновация – это использование результатов научных исследований и разработок, направленных на совершенствование экономических, правовых и социальных отношений, производственной деятельности в области науки, культуры, образования и других сфер деятельности общества.

Президент МАГ, мэр Москвы Ю.Лужков считает, что инновации, являясь важнейшим фактором устойчивого развития городов, должны стать одним из важнейших направлений работы и заботы со стороны администраций мегаполисов. Так, только в Москве работает свыше